

**PERUBAHAN PERATURAN MENTERI PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA
NO.26/PERMENTAN/OT.140/2/2007 MENJADI NO. 98
/PERMENTAN/OT.9/2013 DAN PENGARUHNYA TERHADAP PERTAMBAHAN
INDUSTRI PENGOLAHAN KELAPA SAWIT
DI KABUPATEN LABUHAN BATU UTARA**

**Elikson Rumahorbo
Alvi Syahrin, Pendastaren Tarigan, Mahmud Siregar**

rumboelikson@yahoo.co.id

ABSTRACT

The development of oil palm plantations in Indonesia has affected the economic development in Indonesia. But economic development is only felt by group of companies. This is caused by the regulations do not give justice to all parties. Changes in Regulation of the Minister of Agriculture of the Republic of Indonesia No.26 / 2007 called Permentan meyebutkan that to build a palm oil mill must have the raw material from its own oil palm plantations at least 20%, these regulations become an obstacle to the development of palm oil mills, because in fact no longer available land for built new plantations. Therefore Permentan converted into Permentan 98/2013, which allowed the construction of palm oil mills without gardens on condition makes sustainable cooperation with the oil palm growers. Company owner IUP-P is also required to facilitate people palm garden development, environmental and social responsibility, and shall divide the shares ownership of the factory to the farmers as a supplier of raw materials. The government of Labuhan Batu Utara district has issued a permit to build a palm oil mill without a garden called IUP-P as much as 3 units. Construction of palm oil mills have brought benefits to the oil palm growers. However, in the implementation of IUP-P in Labuhan Batu Utara district government lacks transparency in terms of time, cost and procedures for the issuance of permits IUP-P. Less government involve the community in the process of issuing permits this could lead to losses because investors are becoming less interested in investing. The government should be able to apply the principles of good governance, namely the principle of transparency, accountability and good governance in order to invest more advanced.

Key words: (1) Licensing, (2) the Government, (3) Development of Palm Oil Processing Industry

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pembangunan pertanian memiliki peran yang sangat strategis dalam perekonomian nasional. Kebun dan industri kelapa sawit menyerap lebih dari 4,5 juta petani dan tenaga kerja dan menyumbang sekitar 4,5 persen dari total nilai ekspor nasional. Hal ini telah menjadikan Indonesia sebagai negara pengekspor *Crude Palm Oil* (CPO) terbesar di dunia. Pada kurun waktu 1998 sampai dengan 2006, rerata pertumbuhan per tahun perkebunan yang diusahakan oleh rakyat mencatat angka pertumbuhan 10,57%, swasta 4,54% dan perkebunan negara rata-rata 2,54% per tahun. Tingginya angka pertumbuhan perusahaan perkebunan oleh rakyat dan swasta tersebut tidak terlepas dari kebijakan otonomi daerah yang memberikan keleluasaan pemerintah daerah untuk menerbitkan ijin perusahaan perkebunan kelapa sawit.¹ Pada kurun waktu 1998 sampai dengan 2006, rerata pertumbuhan per tahun perkebunan yang diusahakan oleh rakyat mencatat angka pertumbuhan 10,57%, swasta 4,54% dan perkebunan negara rata-rata 2,54% per tahun. 354.580 hektar, Luas perkebunan kelapa sawit masyarakat mencapai 64.699 hektar². Dibutuhkan setidaknya 830 unit pabrik kelapa sawit, sedang yang sudah ada terbangun di seluruh Indonesia baru sekitar 700 unit.

Di Sumatera Utara saat ini luas perkebunan kelapa sawit sudah mencapai 1,2 juta hektar dengan rincian 200.000 hektar milik perkebunan negara, 500.000 ha perkebunan

¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Paper Position *Evaluasi Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit*,...s.a, hal 5

² Sabrina Asisten Ekonomi Pembangunan Pem.Provsu, JPNN.Com Butuh 160 Pabrik Sawit, (diakses Kamis 11 Februari 2015).

swasta dan 500.000 hektar perkebunan rakyat.³ Perkembangan perkebunan kelapa sawit yang sangat pesat tidak diimbangi dengan tumbuhnya pabrik pengolahan kelapa sawit untuk menghasilkan CPO yang akan membawa nilai tambah kepada petani. Salah satu penyebabnya adalah sulitnya untuk mendapatkan lahan untuk pengembangan. Tanpa memiliki kebun sendiri, izin usaha perkebunan untuk pengolahan (IUP-P) tidak bisa diperoleh. Seperti disebutkan dalam Permentan No.26 Tahun 2007 Pasal 11 bahwa:

Usaha industri pengolahan hasil kelapa sawit, untuk mendapatkan IUP-P sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3), harus memenuhi paling rendah 20% (dua puluh per seratus) kebutuhan bahan bakunya dari kebun yang diusahakan sendiri.

Peraturan ini telah dirubahn menjadi Permentan No 98/2013 Pasal 13 menyebutkan; Dalam hal suatu wilayah perkebunan swadaya masyarakat belum ada usaha industri pengolahan hasil perkebunan dan lahan untuk penyediaan paling rendah 20% (dua puluh per seratus) bahan baku dari kebun sendiri sebagai mana dimaksud dalam Pasal 11 tidak tersedia, dapat didirikan usaha industri pengolahan hasil perkebunan oleh perusahaan perkebunan. Perusahaan perkebunan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) harus memiliki IUP-P. Untuk mendapatkan IUP-P sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Perusahaan perkebunan harus memiliki pernyataan ketidak tersediaan lahan dari dinas yang membidangi perkebunan setempat dan melakukan kerja sama dengan koperasi perkebunan pada wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Selama ini yang menikmati hasil pengolahan dari kebun masyarakat adalah para pengusaha industri pengolahan kelapa sawit, sementara pada sisi lain bahwa bahan baku industri pengolahan seluruhnya adalah bersumber dari kebun masyarakat.

Perusahaan perkebunan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) harus memiliki IUP-P. Untuk mendapatkan IUP-P sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Perusahaan perkebunan harus memiliki pernyataan ketidak tersediaan lahan dari dinas yang membidangi perkebunan setempat dan melakukan kerja sama dengan koperasi perkebunan pada wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Selama ini yang menikmati hasil pengolahan dari kebun masyarakat adalah para pengusaha industri pengolahan kelapa sawit, sementara pada sisi lain bahwa bahan baku industri pengolahan seluruhnya adalah bersumber dari kebun masyarakat.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka hal yang penting diperhatikan sesuai dengan penelitian ini adalah:

1. Apa saja yang melatar belakangi pemerintah untuk melakukan perubahan terhadap Permentan No.26 tahun 2007 dengan Permentan No.98 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan?
2. Bagaimana cara pemberian izin usaha industri pengolahan (IUP-P) setelah diberlakukannya Permentan No.98 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan?
3. Bagaimanakah pertumbuhan industri pengolahan hasil perkebunan sawit di Kabupaten Labuhan Batu Utara setelah diberlakukannya Permentan No. 98 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui hal-hal pendorong dari pemerintah dalam melakukan perubahan Permentan No.26 Tahun 2007 menjadi Permentan No.98 Tahun 2013 Tentang Izin Pedoman Izin Usaha Perkebunan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tata cara perizinan usaha industri kelapa sawit (IUP-P) setelah diberlakukannya perubahan pedoman izin usaha perkebunan.

³ Ibid

3. Untuk mengetahui pertumbuhan industri pengolahan hasil kelapa sawit di Kabupaten Labuhan Batu Utara setelah diberlakukannya Permentan No.98 Tahun 2013.

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara teori maupun praktek yaitu:

1. Secara teoritis hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi penambahan ilmu pengetahuan dalam hal penerbitan izin baru bagi perkembangan industri pengolahan kelapa sawit.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan memberikan masukan kepada pemerintahan Labuhan Batu utara dalam membuat putusan pemberian izin kepada investor baru.
3. Memberi manfaat bagi masyarakat/pengusaha dalam pengambilan keputusan berinvestasi di bidang PKS di Labuhan Batu Utara.

II. KERANGKA TEORI

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum sebagai instrumen atau sarana untuk perubahan masyarakat, seperti pendapat Roscoe Pound dalam Lili Rasjidi dalam teorinya mengatakan bahwa hukum adalah sebagai sarana untuk pembaharuan masyarakat (*law as a tool social engineering*).⁴ Dalam penelitian ini adalah hukum sebagai sarana untuk perubahan ekonomi masyarakat perkebunan kelapa sawit. Hukum menjadi sarana untuk memberikan ketertiban, keadilan dan kepastian.

Pembangunan perekonomian Indonesia melalui sektor perkebunan telah menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Dalam jurnal penelitiannya Nike K Rumokoy mengatakan, bahwa politik hukum di Indonesia yang telah mengarahkan hukum ekonomi yang berkelanjutan sudah seharusnya diaplikasikan dengan program yang nyata oleh pemerintah⁵. Tetapi harus dipahami agar jangan sampai terjebak lagi dengan angka-angka pertumbuhan ekonomi *an sich*, tanpa memperhatikan pemerataan ekonomi bagi masyarakat miskin.

Hukum yang memberikan keuntungan dalam pembangunan, DJ. Nyhart dalam teorinya *the role of in economic law*, mengatakan untuk berkembangnya perekonomian maka terdapat 5 (lima) unsur dalam formulasi hukum yang konsisten dan akan memberikan keuntungan dalam berinvestasi yaitu: (1) *Predictability*, (2) *Procedural Capability*, (3) *Codification of Goal*, (4) *Education*, (5) *Balance*, (6) *Definition and clarity of Status*, (7) *Accommodation*⁶. William Burgsdalam Bismar Nasution menjelaskan bahwa diantara unsur tersebut setidaknya ada 3 unsur dalam hukum pembangunan ekonomi yaitu: (1) *Predictability* atau prediksi yaitu hukum dapat memprediksi perkembangan sekarang dan juga yang akan datang terhadap fenomena apa yang ada di dalam masyarakat, (2) *Stability* atau stabilitas yaitu bagaimana hukum memberikan kepastian, tidak mudah berubah-ubah sehingga dapat menyemibangkan dan mengakomodasi kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat, (3). *Procedure capability* yaitu hukum harus mampu untuk menjelaskan tata cara pelayanan dan penyelesaian sengketa.⁷

Richard Posner dari Stamford University dalam Fajar Sugianto berpendapat bahwa hukum merupakan pilihan dari publik, ekonomi merupakan ranah privat, tetapi institusi ekonomi (kelembagaan ekonomi) adalah ranah umum. Oleh sebab itu dibutuhkan suatu

⁴ Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hal 78

⁵ Nike K Rumokoy, Strategi Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia, Jurnal Hukum Vol.XVIII/No.5, 2010, hal 14

⁶ DJ. Nyhart, *The Role Of Law In Economic Development*, Working Paper School Of Industrial Management Massachusetts Institute Of Technology, s.a, hal 12-15.

⁷ Bismar Nasution, *Diktat Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. (Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2103), hal 378

sistem yang efisien untuk mengalokasikan sumber daya sehingga value dapat dimaksimalkan difokuskan kepada kriteria etis dalam rangka pembuatan keputusan sosial.⁸

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hal-hal Pendorong dari Pemerintah dalam melakukan Perubahan Permentan No.26 Tahun 2007 menjadi Permentan No.98 Tahun 2013 Tentang Izin Pedoman Izin Usaha Perkebunan

Izin adalah salah suatu persetujuan dari penguasa yang memiliki wewenang berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, dengan memberi izin penguasa memperkenankan pemohon untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang⁹. Menurut UU No.39/2014 pengganti UU No.18/2004 tentang Perkebunan, jo Permentan No.98/2013 tentang Pedoman Izin Usaha Perkebunan dikenal ada 3 jenis usaha perkebunan yaitu:

1. Izin Usaha Perkebunan disebut IUP adalah izin usaha yang diberikan oleh pemerintah untuk izin usaha perkebunan yang terintegrasi dengan unit pengolahannya. Perusahaan perkebunan memiliki perkebunan kelapa sawit sendiri sebagai bahan baku industri pengolahannya.
2. Izin Usaha Perkebunan untuk Kebun (IUP-B) adalah izin usaha yang diberikan pemerintah untuk usaha perkebunan tanpa unit pengolahan. Izin usaha hanya untuk mengelola perkebunan saja.
3. Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P) adalah izin yang diberikan untuk usaha industri pengolahan hasil perkebunan yang tidak memiliki perkebunan, tetapi seluruh bahan bakunya dari hasil perkebunan masyarakat.

Usaha perkebunan terutama pekebun masyarakat masih tertinggal sehingga perlu pemberdayaan melalui peraturan. Namun dalam kenyataan peraturan sering harus dirubah karena menimbulkan ketidakadilan¹⁰. Agus Pakpahan Ketua Badan Eksekutif Gabungan Asosiasi Petani Perkebunan Indonesia mengemukakan, peran pekebun akan sangat penting dalam memberikan kontribusi bagi penyelesaian permasalahan kesenjangan. UU perkebunan diharapkan mampu untuk menghasilkan kekuatan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Permentan No.26/2007 tentang Perizinan Usaha Perkebunan tidak sesuai dengan kondisi sekarang dan menghambat pembangunan antara lain:¹¹

1. Permentan No.26 / 2007 tentang Pedoman Izin Usaha Perkebunan untuk mendapatkan IUP-P harus memiliki bahan baku dari kebun sendiri setidaknya 20%, tidak sesuai lagi karena ketersediaan lahan baru di daerah untuk pengembangan perkebunan tidak tersedia
2. Kewajiban pemegang izin untuk memfasilitasi perkebunan masyarakat yang menjadi produsen pemasok untuk PKS tidak terlihat. Bahwa masyarakat pekebun tidak lebih hanya sebagai mitra tanpa upaya memfasilitasi kebun masyarakat.
3. Pemberdayaan masyarakat dalam proses penerbitan izin, penerbitan izin usaha hanya wewenang pemerintah tanpa adanya pelibatan masyarakat sebagai kontrol atas penerbitan izin, kerap sekali terjadi industri yang baru dibangun bersengketa dengan masyarakat.
4. Tidak ada suatu kepastian pengadaan hasil kebun untuk pengolahan secara berkelanjutan, industri pengolahan hanya cukup melakukan kemitraan saja, masyarakat pekebun juga bebas menjual hasil kebunnya.
5. Tanggung jawab terhadap lingkungan *corporate social responsibility* tidak ada ketentuan yang mengharuskan pemilik izin untuk melaksanakan tanggung jawab terhadap lingkungan.
6. Pemerintah fungsinya dalam pembinaan dan pengawasan, hanya setahun sekali.

⁸ Fajar Sugianto, *Economic Analysis Of Law ,Seri Analisis Keekonomian Tentang Hukum, Seri I Pengantar* ,(Jakarta:Prenadamedia, 2014), hal 44

⁹ Philippus M Hadjon, *Loc.,Cit* hal, 36

¹⁰ Lihat Harian Kompas, 5 Juni 2015 Hal 14, Kesenjangan Meningkat Konflik Meningkat, Direktur Eksekutif Sajogyo Eko Cahyono pemerhati pengelolaan sumber daya alam dalam, mengatakan kesenjangan meningkat konflik meningkat, pemerintah tidak boleh mengabaikan fakta bahwa konflik sumber daya alam dan agraria terus meningkat. Akar dari persoalan adalah ketimpangan struktural dan kesenjangan sosial. Laporan Komisi Pembaruan Agraria tahun 2014 jumlah konflik agraria terus meningkat baik dari jumlah kejadian, sebaran, maupun korban.

¹¹ Agus Pakpahan Ketua Badan Eksekutif Gabungan Asosiasi Petani Perkebunan Indonesia

Pemerintah telah mengubah pasal-pasal yang dinilai menghambat pembangunan melalui Permentan No.98/2013 tentang izin usaha perkebunan dimana ketentuan-ketentuan yang menghambat dan tidak memberi keadilan telah dirubah antar lain:

1. Pasal yang mewajibkan untuk mendapatkan IUP-P harus memiliki bahan baku dari kebun sendiri setidaknya 20%, dirubah dengan dapat mendirikan PKS tanpa kebun dengan syarat memperoleh surat pernyataan ketidaktersediaan lahan dari dinas terkait dan surat perjanjian tertulis antara perusahaan dengan masyarakat dalam bentuk koperasi sebagai pengadaan bahan baku berkelanjutan (Pasal 13 Permentan No.98/2013)
2. Pemegang izin usaha perkebunan dengan luas setidaknya 250 hektar atau kapasitas olah tertentu wajib untuk memfasilitasi perkebunan, disekitar izin usaha dilaksanakan, masyarakat tidak hanya menjadi produsen atau pemasok buah sawit untuk PKS, tetapi juga difasilitasi oleh perusahaan dalam pembiayaan dan pengelolaan kebun. (Pasal 15).
3. Pemerintah wajib melibatkan masyarakat dalam proses penerbitan izin usaha perkebunan. Pemerintah diwajibkan untuk mengumumkan rencana pemberian izin usaha di papan pengumuman resmi kabupaten, kecamatan atau website resmi pemerintah. Tujuannya adalah agar masyarakat dapat memberi masukan ataupun sanggahan apa bila ada terhadap rencana keputusan pemerintah (Pasal 21,22,23) Permentan No.98/20013) Tidak ada suatu kepastian pengadaan hasil kebun untuk pengolahan secara berkelanjutan, industri pengolahan hanya cukup melakukan kemitraan saja, masyarakat pekebun juga bebas menjual hasil kebunnya.
4. Perusahaan diwajibkan untuk melaksanakan tanggung jawab terhadap lingkungan *corporate social responsibility*. Tanggung jawab CSR dapat berupa pembangunan sarana ibadah, pendidikan, perbaikan jalan dan lainnya (Pasal 43).
5. Pemilik izin industri pengolahan yang melakukan kemitraan dengan koperasi dalam pengadaan bahan baku olah berkelanjutan wajib untuk menjual sahamnya kepada petani koperasi setempat paling rendah 5% pada tahun ke 5 dan bertahap menjadi 30% paling rendah pada tahun ke 15, (Pasal 14)
6. Pemerintah melakukan fungsinya dalam pembinaan dan pengawasan, setidaknya enam bulan sekali.(Pasal 44-47)

Pemerintahan Kabupaten Labuhan Batu Utara memiliki 11 kecamatan dengan mata pencaharian penduduknya didominasi oleh perkebunan kelapa sawit. Perkembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Labuhan Batu Utara pada tahun 2012 total luas perkebunan kelapa sawit mencapai 119.929 hektar, pada tahun 2014 mencapai 124.929 hektar, dengan produksi kebun mencapai 2.963.658 ton per tahun¹². Dari jumlah produksi kebun tersebut sebanyak 1.863.894 ton (63,9%) adalah hasil dari perkebunan masyarakat dan perusahaan perkebunan sebanyak 1.099.764 ton (36,6%). Jumlah pabrik kelapa sawit yang ada di Kabupaten Labuhan Batu Utara ada 14 unit dengan rincian 12 unit sudah beroperasi dan 2 unit sedang dalam tahap pembangunan. Data tersebut juga menunjukkan bahwa ada 3 PKS yang dibangun setelah tahun 2013. Total kapasitas keseluruhan PKS adalah 510 ton per jam. Sebelum tahun 2013 kapasitas olah yang ada adalah 435 ton per jam.

B. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu Utara Dalam Pemberian Izin Usaha Industri Pengolahan Kelapa Sawit

a). Kebijakan Sosial Ekonomi

Kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Daerah Labuhan Batu adalah dengan memberikan izin pembangunan pabrik kelapa sawit di Desa Maranti Omas. Wawancara yang dilakukan kepada petani kelapa sawit di desa Maranti Omas, Kecamatan Na IX-X, mengatakan:

“Kami sangat menyambut gembira pembangunan PKS PT. Jaya Anugerah Palmindo di desa kami, selama ini kami harus menanggung biaya pengangkutan hasil sawit kami ke PKS yang jauh dari kebun. Kami harus bayar Rp.200-300 per/kg. Selain itu anak-anak didesa ini juga akan dapat bekerja di PKS ini”¹³

¹² Badan Pusat Statistik Kabupaten Labuhan Batu Utara, *Labuhan Batu Utara Dalam Angka*, (Labuhan Batu Utara: BPSK, 2013), hal 4

¹³ Wawancara dengan Zulkifli Spahutar petani kelapa sawit dan juga sebagai Kepala Desa di Marantiomas, tanggal 6 Maret 2015

Salah satu fungsi hukum adalah untuk menghindari kerugian seperti diutarakan oleh Smith dalam Bismar Nasution tujuan hukum adalah memberikan keadilan, tujuan keadilan adalah untuk melindungi dari kerugian (*the end of justice is to secure from injury*).¹⁴

Melalui pembangunan PKS serta kerja sama yang berkelanjutan serta mendapatkan keuntungan secara ekonomi yaitu: Melalui pembangunan PKS serta kerja sama yang berkelanjutan serta mendapatkan keuntungan secara ekonomi yaitu:

1. Kepastian pemasaran dan pengolahan hasil kebun melalui kerjasama pengadaan bahan baku yang berkelanjutan.
2. Mendapatkan nilai tambah hasil kebun Rp.200-Rp.300/kg dengan tidak mengangkut jauh ke PKS yang berjarak jauh dari lokasi kebun.
3. Memperoleh kesempatan untuk menikmati hasil industri pengolahan melalui CSR perusahaan, pembagian kepemilikan saham perusahaan
4. Memperoleh kesempatan untuk menikmati hasil industri pengolahan melalui CSR perusahaan, pembagian kepemilikan saham perusahaan

Selain dari pada dampak ekonomi secara langsung, Permentan No.98/2013 berupaya memberikan keadilan dengan memberi kesempatan kepada petani sebagai mitra perusahaan dalam pengadaan bahan olah berkelanjutan. Selama ini petani pekebun hanya pensuplai buah ke PKS, permentan 98/2013 bahwa perusahaan wajib menjual saham perusahaan kepada petani.

Nike K Rumonkoymenjelaskan, pemahaman tentang memberi peluang kepada pihak yang besar dan keuntungan pihak yang besar akan mendorong pihak yang kecil ikut maju atau disebut (*trickle down effect*) telah membuat perekonomian Indonesia jatuh pada tahun 1997/1998. Pendekatan sistem ekonomi dengan memberi kesempatan kepada pihak tertentu yang jumlahnya lebih sedikit akan menumbuhkan ketidakadilan apalagi jumlah pihak lain yang tidak diuntungkan tersebut jauh lebih banyak.¹⁵

b). Kebijakan Lingkungan

Kebijakan lingkungan yang telah diterapkan oleh Pemerintah Daerah Labuhan Batu menurut Imam Ali Harahap dalam wawancara yang mengatakan Permohonan izin lokasi pemohon wajib menyesuaikan lokasi dengan rencana tata ruang dan wilayah (RTRW) daerah, wajib membuat dokumen Analisa Dampak Lingkungan (AMDAL) ataupun UKL/UPL (upaya pengelolaan lingkungan/upaya pemantauan lingkungan).¹⁶ Persyaratan wajib AMDAL ataupun UKL/UPL adalah upaya untuk mencegah dan menjaga kelestarian lingkungan hidup, hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Alvi Syahrin bahwa UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup persyaratan AMDAL memberikan penguatan terhadap pengaturan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.¹⁷

Selain dari pada itu, Bupati Labuhan Batu Kharuddin Syah Sitorus dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup juga mengingatkan jajarannya agar pemberian izin usaha perkebunan harus sesuai dengan KLHS (Kajian Lingkungan Hidup strategis)¹⁸, hal ini terkait dengan bahwa lokasi pendirian industri tidak bertentangan dengan Rencana Tata Ruang dan wilayah daerahnya

c). Kebijakan Pengawasan

Pengawasan adalah upaya untuk memastikan agar suatu kegiatan dapat berjalan sesuai dengan perencanaan yang dilakukan. Berikut adalah penjelasan yang disampaikan Asisten I Bidang Pemerintahan Kabupaten Labuhan Batu Utara, bahwa pemerintahan Labuhan Batu Utara diwajibkan untuk melakukan pengawasan terhadap perusahaan pemilik

¹⁴ Bismar Nasution, *Op.Cit* hal 5

¹⁵ Nike K.Rumokoy, *Op,Cit*, hal.2

¹⁶Hasil wawancara dengan Iman Ali Harahap, Kepala Badan Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Labuhan Batu Utara tanggal 8 Maret 2015.

¹⁷Alvi Syahrin, Penegakan Hukum Berkaitandengan Amdal <http://alviprofrdr.blogspot.com/2014/01> (diakses 22 Mei 2015).

¹⁸ Bupati Labura, Jangan Ceroboh Merekomendasikan Izin Usaha Perkebunan www.liputan.hukum.online.com (diakses tanggal 10 Juli 2015)

izin usaha, baik secara berkala maupun mendadak¹⁹. Pengawasan dilakukan sesuai dengan dinas terkait Sejalan denganpenyampaian dari Asisten I Bidang Pemerintahan tersebut, Kepala Badan Lingkungan Hidup Iman Ali Harahap menjelaskan:

“Bahwa setiap perusahaan industri pengolahan kelapa sawit di Labuhan Batu Utara wajib memberikann laporan hasil pemantauan dan pengelolaan lingkungan yang dilakukan perusahaan, selain dari pada itu dinas lingkungan hidup yang dipimpinnya melakukan pemeriksaan setiap 3 bulan sekali terhadap limbah-limbah yang dihasilkan dan lingkungan yang ada disekitar perusahaan melalui tanggapan dan keluhan masyarakat. Pemeriksaan juga dapat kami lakukan dengan mendadak bila ada laporan dari masyarakat maupun LSM terutama yang menyangkut gangguan lingkungan”.²⁰

C. Tata Cara Permohonan Izin Pembangunan Industri Pengolahan Kelapa Sawit Pemerintah Labuhan Batu Utara.

a). Tata Cara Persyaratan

- a. Profil perusahaan ;
- b. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- c. Surat Izin Tempat Usaha (SITU);
- d. Rekomendasi kesesuaian dengan perencanaan pembangunan perkebunan Kabupaten/kota dari Bupati/walikota untuk IUP-P yang diterbitkan oleh gubernur;
- e. Rekomendasi kesesuaian dengan perencanaan perkebunan provinsi dari bupati/walikota untuk IUP-P yang diterbitkan oleh gubernur;
- f. Izin lokasi dari bupati walikota
- g. Jaminan pasokan bahan baku dengan menggunakan format seperti tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam dari peraturan ini.
- h. Rencana kerja usaha pembangunan indutstri pengolahan hasil perkebunan ;
- i. Izin lingkungan dari gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- j. Pernyataan kesediaan untuk melakukan kemitraan dengan menggunakan format seperti tercantum dalam lampiran yang sudah ditetapkan.

b). Prediktabilitas Perizinan

Prediktabilitas yaitu upaya untuk meprediksi suatu kegiatan/usaha yang akan dilakukan. Prediksi dalam hal ini dimaknai sebagai sutu rencana yang dapat diwujudkan, terukur dari waktu dan keekonomiannya dan memiliki kepastian²¹. Hasil penelusuran yang dilakukan tidak tersedia informasi tentang prosedur dan tatacara pengurusan izin usaha perkebunan misalnya dalam bentuk panduan atau brosur maupun website.

Tidak terlihat transparansi dalam membuat suatu putusan yang berhubungan dengan penerbitan izin, seperti pernyataan pada hasil wawancara kepada pelaku usaha industri pengolahan hasil kebun sawit yang dilakukan.Berikut adalah hasil wawancara terhadap pengusaha pabrik kelapa sawit perusahaan PKS PT Jaya Anugerah Palmindo:

“ tidak ditentukan suatu waktu untuk selesainya perizinan, bila perusahaan ingin cepat mendapatkan seluruh perizinan maka seluruh kewajiban perusahaan diselesaikan cepat juga, terhadap biaya pengurusan izin Kent menyampaikan itu relatif”²²

¹⁹ Hasil wawancara dengan Iman Ali Harahap, Kepala Badan Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Labuhan Batu Utara tanggal 8 Maret 2015.

²⁰ Hasil wawancara dengan Iman Ali Harahap, Kepala Badan Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Labuhan Batu Utara tanggal 8 Maret 2015.

²¹ Hasil wawancara dengan Iman Ali Harahap, *Ibid*

²²Hasil wawancara dengan Kent, Komisaris Utama PT.Jaya Anugerah Palmindo Desa Marantiomas, tanggal 22 Maret 2015

Hal yang sama juga disampaikan oleh A Ling, dari PT. Kurnia Mitra Sawit yang membangun PKS di Kecamatan Kualuh Selatan :

“tidak ada ditentukan waktu dan biaya untuk penyelesaian izin untuk membangun PKS, kami butuh waktu 3 (tiga) bulan untuk mengurus seluruh perizinan yang dibutuhkan mulai dari izin prinsip sampai dengan sampai dengan izin perdagangan.”²³

Pengurusan seluruh izin untuk membangun pabrik kelapa sawit mulai dari izin prinsip dan sampai kepada izin perdagangan selama 3 bulan menurut para pengusaha PKS adalah lambat, mengurus IUP-P membutuhkan waktu 57 hari.

c). Transparansi Proses Perizinan

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik asas transparansi atau keterbukaan sangat diperlukan. Hasil pengamatan di Labuhan Batu Utara berhubungan dengan proses pemberian izin usaha perkebunan untuk pengolahan tidak ditemukan papan pengumuman baik di kantor bupati ataupun kantor camat dan juga website resmi pemerintah yang memuat rencana pemberian izin untuk memperoleh tanggapan dari masyarakat sebelum diberi keputusan pemberian izin.

Tetapi peran serta masyarakat diwajibkan oleh pemerintah Labuhan Batu pada pengurusan izin Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) UKL/UPL, dimana perusahaan diharuskan mendapat dukungan dari masyarakat yang dituangkan dalam surat pernyataan tertulis diketahui oleh kepala desa dan camat setempat untuk memperoleh rekomendasi izin lingkungan.

d). Akuntabilitas Perizinan

Akuntabilitas berasal dari bahasa Latin *accomptare* yang berarti mempertanggungjawabkan. Pemerintah dalam pelayanan masyarakatnya harus berasaskan akuntabilitas. Akuntabilitas pada umumnya berhubungan dengan transparansi tata kelola pemerintahan dalam membuat kebijakan publik²⁴.

Pemerintah sebagai penerbit izin harus dapat mempertanggungjawabkan kebijakannya. Asas transparansi dalam pemberian izin sangat diperlukan sehingga tidak ada perizinan yang diterbitkan bertentangan dengan peraturan maupun kebijakan lokal²³. Dalam prosedur permohonan dan penerbitan izin usaha perkebunan belum terlihat upaya yang transparan dari pemerintah Kabupaten Labuhan Batu Utara. Transparansi yang melibatkan masyarakat, transparansi dalam waktu penyelesaian izin demikian juga dengan transparansi terhadap biaya.

e). Peranan Pengaturan (regulator)

Pemerintah Daerah Labuhan Batu Utara melalui perannya sebagai regulator berupaya untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup dengan mewajibkan setiap pemilik izin usaha memiliki AMDAL atau UKL/UPL, peraturan daerah (perda) yang mengatur tentang retribusi izin yaitu biaya yang dikenakan sebagai kewajiban dari pemohon izin untuk pemasukan kas pemerintah, seperti Perda No.20 tahun 2011 retribusi izin gangguan (HO), Perda No.19 Tahun 2011 tentang retribusi ijin mendirikan bangunan (IMB).

f). Peranan Pembinaan

Pembinaan adalah upaya untuk membina dengan pendidikan atau pelatihan, pembinaan dilakukan agar sesuatu yang direncanakan dapat dipahami, dimengerti dan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan. Pembinaan yang dilakukan menurut Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan AP. Sitorus dalam wawancara menjelaskan:

“ Dinas Kehutanan dan Perkebunan pemerintah Labuhan Batu Utara sesuai tupoksinya melakukan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap perkebunan dan PKS yang ada. Perusahaan perkebunan pada umumnya melakukan pembinaan secara internal saja kecuali menyangkut dengan peraturan pemerintah seperti

²³ Hasil wawancara dengan A Ling, Direksi PT. Kurnia Mitra Sawit di Kualuh Selatan, tanggal 23 Maret 2015

²⁴ Husni Thamrin, *Op.Cit*, hal 38, 41, 46

pelaporan perkembangan perusahaan. Perusahaan selalu melaporkan pada setiap tahunnya.

Pengawasan yang dilakukan umumnya dilakukan pada setiap musim kemarau untuk mengantisipasi terjadinya kebakaran lahan maka dinas perkebunan melakukan pemeriksaan persiapan perusahaan. Berbeda dengan petani, untuk pemberdayaan petani pemerintah melakukan pembinaan penyuluhan teknis yang dilakukan dinas perkebunan atau bekerja sama dengan ahli perkebunan yang diundang oleh pemerintah. Berhubungan dengan Permentan No.98/2013 memang telah diberi izin PKS tanpa kebun. Sampai dengan saat ini dinas kami belum melihat ada kendala”.²⁵

Walau tidak secara detail bentuk pembinaan yang dijelaskan oleh nara sumber, namun dapat dilihat bahwa upaya pembinaan khususnya kepada petani perkebunan pemerintah berupaya melakukannya.

g). Peranan Pengawasan

Pengawasan adalah upaya untuk mengendalikan suatu kegiatan dengan melihat langsung maupun melalui hasil laporan. Tujuan pengawasan adalah untuk memastikan jalannya suatu usaha agar sesuai dengan perencanaan. Sejalan dengan peran sebagai pembinaan maka pengawasan dilakukan pembinaan sekaligus dengan pengawasan. Asisten I Bidang Pemerintahan Kabupaten Labuhan Batu Utara terkait dengan pengawasan pada hasil wawancara menjelaskan :

“Pelaksanaan pengawasan di Labuhan Batu Utara adalah melalui dinas-dinas terkait, kepala daerah menginginkan bahwa izin-izin yang telah diterbitkan oleh pemerintah dijalankan sesuai dengan peruntukannya. Cara pengawasan selain dari pada melihat langsung secara rutin, pengawasan juga dapat dilakukan dengan mendadak apa bila mendapat masukan atau laporan melalui masyarakat ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terutama hal yang menyangkut dengan gangguan lingkungan.”²⁶

Untuk pengurusan izin usaha perkebunan (IUP, IUP-B dan IUP-P) karena menyangkut lintas struktural maka izin usaha ini masih langsung diurus ke Kantor Bupati dan diterbitkan oleh Kepala Daerah (Bupati) sesuai dengan rekomendasi teknis dari dinas yang membidangi masing-masing.

D. Pertumbuhan Industri Pengolahan Hasil Perkebunan Sawit di Kabupaten Labuhan Batu Utara setelah diberlakukannya Permentan No. 98 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

Luas daerah Kabupaten Labuhan Batu Utara mencapai 354.580 hektar, luas untuk perkebunan 151.989,26 hektar, areal fungsi kawasan hutan seluas 159.624,14 hektar, selisih 42.974, 6 hektar²⁷. Dapat diartikan bahwa luas perkebunan kelapa sawit yang ada saat ini sudah maksimum. Bila dihubungkan dengan produksi maka jumlah produksi pertahun juga sudah maksimum, maka dapat dihitung jumlah kapasitas pabrik maksimum yang dapat didirikan lagi seperti berikut ini:

Jumlah produksi sawit setahun	: 2.963.658 ton
Luas perkebunan	: 122.929.8 ha
Produksi per ha/tahun	: 24,10 ton
Kapasitas olah yang dibutuhkan	: $2.963.658 / 12 / 25 / 18 = 549 \text{ ton/jam}$
Kapasitas yang sudah ada	: 405 ton/jam
Selisih	: $549 - 405 = 144 \text{ ton/jam}$

Perbandingan luas perkebunan dan jumlah PKS sebelum dan sesudah Permentan No.98/2013 disajikan pada tabel di bawah ini.

²⁵ Hasil wawancara dengan AP.Sitorus, *Ibid*

²⁶ Hasil wawancara dengan Habibudin Siregar, *Ibid*

²⁷ Badan Pusat Statistik Kabupaten Labuhan, *Labuhan Batu Utara Dalam Angka 2014*, Kabupaten Labuhan Batu:Badan Pusat Statistik, 2014.

Perbandingan Luas Perkebunan dan Jumlah PKS Sebelum dan Sesudah Permentan
No.98/2013 di Kabupaten Labuhan Batu Utara

No	Uraian	Sebelum	Sesudah	%
1.	Luas Perkebunan (hektar)	119.929	124.929	4
2.	Produksi Sawit (ton/tahun)	2.963.658	2.963.658	0
3.	Jumlah PKS (unit)	11	14	
4.	Kapasitas Olah (ton/jam)	435	510	17

Sumber data: Badan Pusat Statistik Kabupaten Labuhan Batu Utara, *Labuhan Batu Utara Dalam Angka*, 2013 dan 2014 Labuhan Batu Utara: BPSK, 2013 (data diolah)

Terdapat 11 (sebelas) unit PKS dengan total kapasitas olah pabrik 435 ton per jam dan luas perkebunan kelapa sawit ada 119.929 hektar. Setelah diberlakukannya Permentan No.98 Tahun 2013 ada penambahan 3 unit dengan total kapasitas 75 ton per jam. Jumlah seluruh PKS menjadi 14 (empat belas) unit dengan kapasitas 510 ton per jam ada peningkatan 17% luas perkebunan kelapa sawit mencapai 124.929 hektar hanya ada pertambahan 4%. Perbandingan luas perkebunan dan jumlah PKS sebelum dan sesudah Permentan No.98/2013 disajikan pada tabel di bawah ini.

E. Faktor Penghambat

Faktor penghambat yang ditemui dalam penerapan Permentan No.98 Tahun 2013 di Kabupaten Labuhan Batu Utara adalah:

1. Peran serta masyarakat dalam penerbitan izin belum sepenuhnya terlihat, dikhawatirkan minimnya transparansi terhadap masyarakat dapat menimbulkan resistensi atau penolakan dari masyarakat.
2. Tidak adanya transparansi dalam prosedur, waktu dan biaya juga dapat menimbulkan suatu putusan pemerintah yang tidak akuntabel (kurang dapat dipertanggung jawabkan), dan menimbulkan *transaction cost*.
3. Pemerintah Labuhan Batu Utara belum memiliki suatu sistim dalam pemberian informasi pada suatu wadah yang dapat diakses oleh umum.
4. Kondisi prasarana menuju lokasi perkebunan masyarakat pada umumnya tidak memadai.
5. Investor kesulitan mencari pendana terutama perbankan, perbankan lebih cenderung mengikuti permentan No.26/2007.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Hal melatarbelakangi pemerintah untuk melakukan perubahan Permentan No.26/2007 menjadi Permentan No.98/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan adalah:
 - a. Karena menjadi penghambat dalam pembangunan perkebunan dan pengolahan, tidak memberi perlindungan bagi sesama pelaku usaha perkebunan, tidak memberikan kepastian dalam melakukan usaha perkebunan, tidak memberi keadilan bagi sesama usaha perkebunan dan pengolahan.
 - b. Permentan No.98/2013 tentang Pedoman Izin Usaha Perkebunan pengganti Permentan No.26/2013 lebih memberi, perlindungan dan kepastian dalam usaha perkebunan khususnya kepada industri pengolahan tanpa kebun.
2. Tatacara pemberian IUP-P adalah berdasarkan Permentan No.98/2013. Pemberian izin tersebut melalui permohonan langsung ke kantor Bupati Kabupaten Labuhan Batu Utara dengan rekomendasi dari dinas terkait. Waktu dan biaya untuk mengurus izin usaha perkebunan belum transparan. Kantor pelayanan izin bersama yang membidangi perizinan belum dimanfaatkan dengan baik, sehingga pemohon izin

harus berkordinasi ke dinas lain dan membutuhkan waktu yang lebih dan tidak efisien.

3. Pertumbuhan Industri Pengolahan kelapa sawit di Kabupaten Labuhan Batu Utara menunjukkan pengaruh besar dengan diterbitkannya Permentan No.98/2013. Telah diberi izin kepada 3 PKS untuk dibangun tanpa kebun, jumlah PKS sebelumnya 11 dengan kapasitas olah 390 ton/jam, sesudah 14 unit 465 dengan kapasitas olah ton/jam.

B. Saran

Berdasarkan penelitian diatas agar Permentan No.98/2013 lebih dapat memberi pertumbuhan kepada industri untuk membawa peningkatan perekonomian masyarakat di Kabupaten Labuhan Batu Utara disarankan :

- a. Agar melibatkan masyarakat dalam proses pemberian izin.
- b. Melakukan sosialisasi Permentan No.98/2013 adanya izin terhadap pembangunan PKS tanpa kebun, sehingga perbankan tidak ragu untuk membiayai industri pengolahan tanpa kebun.
- c. Disarankan untuk memberdayakan kantor perizinan terpadu di Kabupaten Labuhan Batu Utara.
- d. Jumlah izin usaha perkebunan untuk pengolahan (IUP-P) yang dapat diterbitkan lagi adalah 39 ton per jam lagi atau 2 unit PKS lagi dengan kapasitas 15 ton per jam.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Labuhan, *Labuhan Batu Utara Dalam Angka 2013*, Kabupaten LabuhanBatu:Badan Pusat Statistik, 2013.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Labuhan, *Labuhan Batu Utara Dalam Angka 2014*, Kabupaten LabuhanBatu:Badan Pusat Statistik, 2014.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, *Paper Position Evaluasi Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit*, ..s.a.
- M Hadjon Philippus, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya:Yuridika, 1993.
- Nasution Bismar, *Diktat Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2103.
- Nasution Bismar, "Mengkaji Ulang Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi", Orasi Ilmiah Pengukuhan Sebagai Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2012.
- Nyhart DJ, *The Role Of Law In Economic Development*, Working Paper School Of Industrial Management Massachuset Institute Of Tecnology, Massachusett,..s.a.
- Rasjidi Lili , *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.
- Rumokoy Nike K, *Strategi Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia*, Jurnal Hukum Vol.XVIII/No.5, 2010.
- Sarman dan Muhammad Taufik Makarao , *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Sugianto Fajar , *Economic Analysis of Law, Seri Keekonomian Tentang Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2014.
- Thamrin Husni, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Aswajaya Pressindo, 2013.

B. Undang-undang

Undang-Undang Dasar RI 1945.



Undang-undang RI.No.18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan.

Undang-undang RI.No.18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan.

Undang-undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-undang No Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.

Undang Undang RI. No.31 Tahun 2014 Tentang Perindustrian.

UU No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Permentan No.26/OT.140/2/2007, Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

Permentan No.98/OT.9/2013, Pedoman Perizinan Tentang Usaha Perkebunan.

C. Internet

Pakpahan Agus , Undang-Undang Perkebunan untuk Masa Depan, Artikel Tulisan Menanggapi Tulisan Lin Che Wei CFA di Kompas 2 Februari 2014 (<http://www.unisosdem.org> diakses 28 April 2015).

Sabrina Asisten Ekonomi Pembangunan Pemprovsu "Butuh 160 Pabrik Kelapa Sawit", JPNN.Com: (diakses Kamis 11 Februari 2015).

Sitorus H.Kharuddin Syah, Pidato Bupati Labuhan Batu Utara , Pelatihan TOT Manajemen Kebun Sawit, SPKS Labura 6 Juni 2011, <http://sertipikatpetanikelapasawit.blogspot.com> (diakses 21 Januari 2015).

Syahrin Alvi, Penegakan Hukum Berkaitan dengan Amdal <http://alviprofdr.blogspot.com/2014/01> (diakses 22 Mei 2015).

D. Harian

Harian Kompas, 5 Juni 2015 Hal 14, Kesenjangan Meninggi Konflik Meningkat.